

Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek.
Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitized at Gothenburg University Library.
All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.

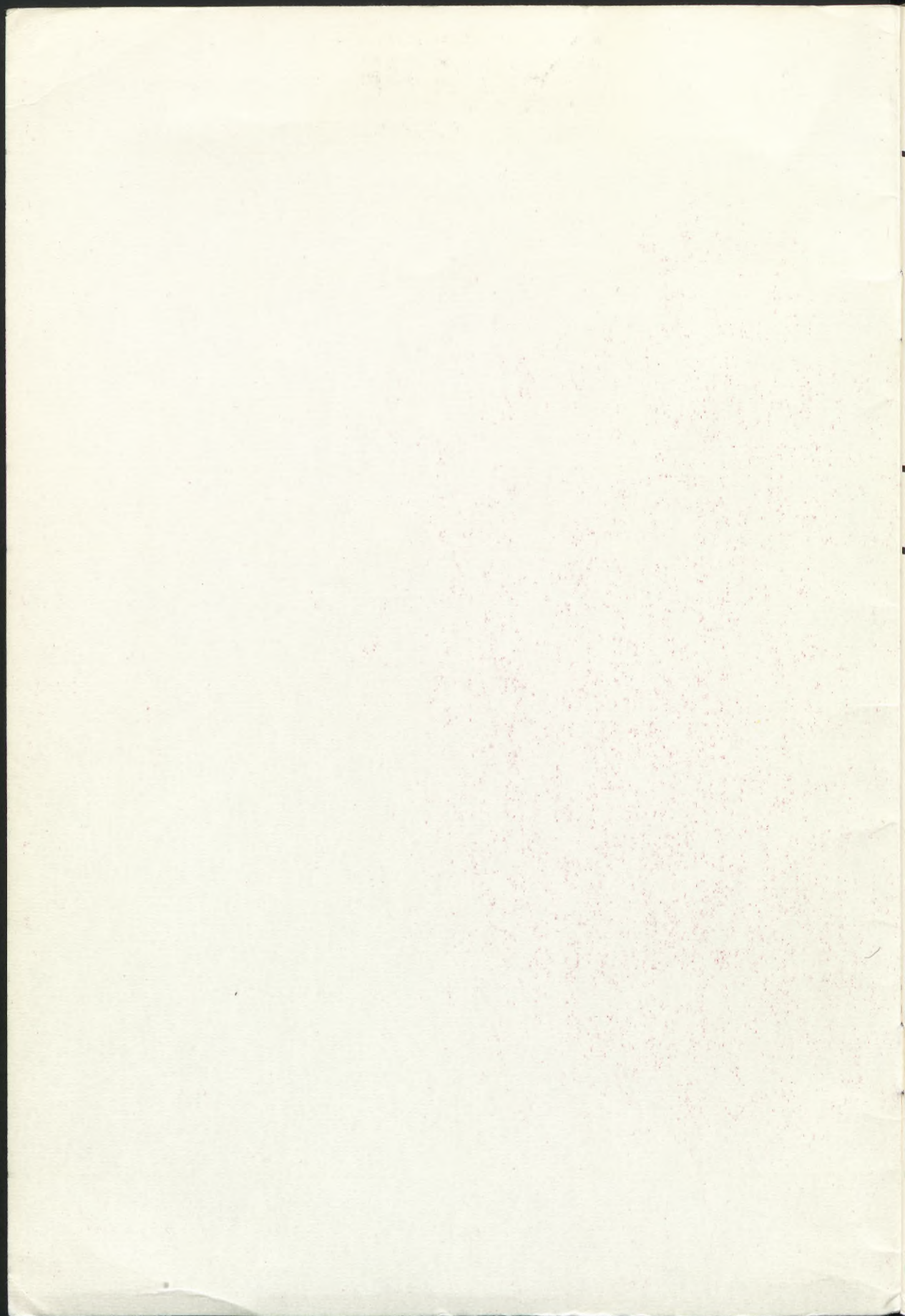


Utvärdering av försöksverksamheten med programbudgetering

En sammanfattande slutrapport



Riksrevisionsverket





Utvärdering av försöksverksamheten med programbudgetering

En sammanfattande slutrapport

1	SAMMANFATTNING	5
1.1	Uppdrag och bakgrund	5
1.1.1	Uppdrag	5
1.1.2	Program	5
1.1.3	Utvärdering under första året	5
2	Förutsättningar	6
3	RRV:s utvärdering	6
3.1	År 1971	11
3.2	År 1972	12
3.3	År 1973	12
3.4	År 1974	13
4	RRV:s slutsatser mot bakgrund av erfarenheter och utvärdering av försöksverksamheten	14
4.1	Kommentar till utvärderingsmetoden	15
4.2	RRV:s slutsatser	16
4.3	RRV:s förslag	17
	Bilaga 1	18
	Bilaga 2	19
	Bilaga 3	20



Utvärdering av
försöksverksamheten
med
programbudgetering

En sammanfattande slutrapport



Sammanfattande slutrapport angående utvärdering av försöksverksamheten rörande programbudgetering inom statsförvaltningens civila del.

1.1 Uppdrag och bakgrund

1.1.1 Uppdraget

INNEHÅLL

1	SAMMANFATTNING, SLUTSATSER OCH FÖRSLAG	5
1.1	Uppdrag och bakgrund	5
1.1.1	Uppdraget	5
1.1.2	Programbudgetering	5
1.1.3	Utveckling under försöksperioden	7
1.1.4	Statens ekonomiadministrativa system — SEA	8
2	Försöksverksamheten	10
3	RRVs utvärderingar av programbudgetering i statsförvaltningen	11
3.1	År 1971	11
3.2	År 1972	12
3.3	År 1973	12
3.4	År 1974	13
4	RRVs slutsatser mot bakgrund av erfarenheter och utvärdering av försöksverksamheten	14
4.1	Kommentar till utvärderingsresultaten	15
4.2	RRVs slutsatser	19
4.3	RRVs förslag	22
Bilaga 1		23
Bilaga 2		27
Bilaga 3		29

INNEHÅLL

1	SAMMANFATTNING, SLUTSATSER OCH FÖRSLAG	2
1.1	Uppdrag och bakgrund	2
1.1.1	Uppdraget	2
1.1.2	Programbudgetering	2
1.1.3	Utvärdering under försöksperioden	7
1.1.4	Statens ekonomiskadministrativa system — SEA	8
2	Försöksverksamheten	10
3	RRV:s utvärderingar av programbudgetering i statsför- valtningen	11
3.1	År 1971	11
3.2	År 1972	12
3.3	År 1973	12
3.4	År 1974	13
4	RRV:s slutsatser mot bakgrund av erfarenheter och ut- värdering av försöksverksamheten	14
4.1	Kommentar till utvärderingsresultaten	15
4.2	RRV:s slutsatser	19
4.3	RRV:s förslag	22
	Bilaga 1	23
	Bilaga 2	27
	Bilaga 3	29

1 SAMMANFATTNING, SLUTSATSER OCH FÖRSLAG

1.1 Uppdrag och bakgrund

1.1.1 Uppdraget

RRV fick 1971-10-01 Kungl Maj:ts uppdrag att utvärdera försöksverksamheten med programbudgetering (PB) inom den civila delen av statsförvaltningen (bilaga 1). RRV har tidigare lämnat tre delrapporter och avlämnar härmed en sammanfattande slutrapport som i stor utsträckning bygger på undersökningar som genomförts under 1974. Resultatet av dessa undersökningar redovisas i delrapport 4.

1.1.2 Programbudgetering

PB aktualiserades i statsförvaltningen genom programbudgetutredningens (PBU) betänkande (SOU 1967: 11—13) och motsvarande utredningar på försvarsområdet, försvarskostnadsutredningen (SOU 1968: 1 och 1969: 24) och programbudgetgruppens betänkande (SOU 1969: 25). PBU redovisade synsätt på och metoder för tillämpning av PB inom den civila sektorn.

Enligt utredningen omfattar PB vissa idéer, begrepp och samband som formellt och informellt avses bli infogade i förvaltningens beslutsprocesser. PBU definierar program som en ”plan över kostnader och prestationer för en verksamhet som syftar till att uppnå ett angivet mål”. *Program* (den ändamålsinriktade indelningen av verksamheten) byggs upp kring *mål* (syftena, vad som skall uppnås), som skall infrias genom *effekter* (verksamhetens inverkan på samhället). Effekterna åstadkoms genom *prestationer* (produktionsresultat, de varor eller tjänster verksamheten avlämnar) som ställs mot *kostnaderna* (resursförbrukningen för den verksamhet som genomför programmen).

I prop 1972: 1, bilaga 2, s 28 definieras PB som ”sammanfattande benämning på en rad olika åtgärder och reformer som berör planering, budgetering och uppföljning m m”.

I prop 1973: 1, bilaga 2, s 13 beskrivs innehållet och huvudsyftet med PB och försöksverksamheten på följande sätt.

”Övergången till bl a programbudgetering har inneburit en övergång från utgiftsslagsinriktade till ändamålsinriktade anslag. Budgetering på myndighetsnivå sker sålunda på program, svarande mot anslag eller anslagsposter. För varje program skall föras en mål-

diskussion och anges kostnader samt där så är möjligt även förväntade prestationer. Försöken har också gällt myndigheternas interna styrsystem, främst rutiner för planering, löpande styrning, uppföljning och kontroll. Härigenom avses bl a att möjligheterna skall öka att delegera ansvar till de nivåer där produktionsansvaret faktiskt ligger. Huvudsyftet med programbudgeteringen är att skapa förutsättningar att träffa mera medvetna val, öka rationaliteten i beslutsfattandet och därmed främja en bättre hushållning med knappa resurser.”

PB innebar inte något helt nytt. Samma grundtankegång torde även tidigare i någon form ha funnits på olika håll inom statsförvaltningen. Anslagsgivningen följde dock i huvudsak organisationsstrukturer och resursslag, och moderna ekonomiadministrativa tankegångar förekom varken systematiskt, i större omfattning eller inom en sammanhållen ram. I många myndigheter var man förhållandevis väl framme på det ekonomiadministrativa området redan då försöksverksamheten inleddes, men hos andra innebar försöksverksamheten en prövning av nya synsätt. Från PB-införandesynpunkt befann sig de olika myndigheterna alltså på olika utvecklingsstadier.

Termen programbudgetering är egentligen en översättning av den amerikanska termen Planning — Programming — Budgeting — System — PPBS. I den praktiska utformningen skiljer sig dock den svenska tillämpningen av PB från PPBS. Om man analyserar grundsynen på PB som den framgår av PBU kan man sammanfatta PBs idé och syfte på följande sätt.

- 1 Planering och uppföljning inriktas på resultaten av verksamheten som indelas i program. ("Planering för uppgift i stället för utgift").
- 2 Långsiktig planering integreras med den årliga budgetprövningen. Det förutsätts att alternativa lösningar prövas.
- 3 Å ena sidan kostnader (egentligen uppföring, resursförbrukning) och å andra sidan prestationer och effekter knyts samman.
- 4 Budgetdialogen och beslutsdelegeringen inom myndigheterna främjas.
- 5 Ansvarsfördelningen mellan statsmakterna och myndigheterna preciseras och därigenom skapas en klarare rollfördelning.

Genom att man sätter verksamhetsresultatet i centrum för uppmärksamheten och ökar insatserna på planering, budgetering, redovisning och resultatanalys skapar man delvis nya förutsättningar för och ställer nya krav på ekonomiadministrationen.

Vilka var de ekonomiadministrativa element som man på ett mera systematiskt sätt ville tillföra det befintliga administrativa

systemet? Om man analyserar PBUs förslag och beskrivningar av syftet med försöksverksamheten i dess introduktionsskede får man en förteckning som täcker hela det ekonomiadministrativa området. I bilaga 3 redovisas en sådan systematisk förteckning.

1.1.3 Utveckling under försöksperioden

RRVs erfarenheter från olika praktiska tillämpningar av PBUs grundsyn — t ex i försöksverksamheten, införande av system S och verksamhetsplanering på myndigheterna — har medfört att den PB-modell som PBU föreslog har modifierats i olika avseenden under åren. Synen på bl a de faktorer som påverkar en organisations effektivitet har vidgats. PBU betonade värdet av att planerings- och budgeteringsarbetet spreds till alla nivåer inom en myndighet. Detta synsätt har i den senare utvecklingen kompletterats med beteendevetenskapliga rön som ytterligare understrukt individers och grupper roll i organisationens beslutsprocesser. Denna utveckling har påverkat uppfattningen om vad ekonomiadministrationen i en offentlig myndighet bör innehålla och hur den bör utövas.

PBU koncentrerade sig i enlighet med sina direktiv i hög grad på de i och för sig nödvändiga metoderna för och dokumenteringen av planering, budgetering, redovisning och kontroll. Detta innebar bl a att en siffermässig precisering av prestationer och verksamhetens grad av måluppfyllelse sattes i centrum. Dock framhöll utredningen att det viktigaste inte är graden av exakthet i de använda metoderna utan att medvetna överväganden av denna art över huvud taget kommer till ökad användning inom statsförvaltningen. Utredningen underströk även att det i regel inte finns förutsättningar för direkta mätningar av effektivitet. Både praktiska erfarenheter och påverkan från den administrativa forskningen har lett till ökad insikt om att underlaget för att bedöma och att påverka en organisations effektivitet inte kan begränsas till noggranna mätningar av resursförbrukning och produktionsresultat.

För att genom t ex redovisningssystemets utformning kunna främja önskade effektivitetsförbättringar måste man beakta frågor som rör arbetets uppläggning, fördelning av ansvar och befogenheter, personalens kunskaper om användning av redovisningsdata för kontroll och planering av framtida verksamhet och nödvändigheten att utfallsdata diskuteras av dem som kan påverka verksamheten. Härigenom kvarstår behovet att siffermässigt mäta verksamhetsresultat visserligen i och för sig men framstår inte som avgörande för effektivitetsutvecklingen.

För att beskriva effektivitetsbegreppet använde PBU sig av en förenklad modell över sambanden mellan resursinsatser och verk-

samhetens effekter (grad av måluppfyllelse). Modellen kan ha bidragit till att inge alltför stora förhoppningar som att man med enkla mål/medeltablåer skulle kunna återge sambandet mellan en myndighets arbetsinsatser, direkta produktionsresultat och dess effekter i samhället. Erfarenheterna har visat att det är mycket svårt att med säkerhet knyta en viss myndighets insats till effekter i samhället. Sådana effekter kan oftast föras tillbaka på ett komplext samspel mellan t ex lagstiftning, åtgärder för inkomstomfördelning, handlande från flera myndigheter, företag och enskilda medborgare, allmänna värderingsförändringar m m. Mål/medelsynsättet måste därför kompletteras med analyser som söker belysa helheten i verksamhetsområdet (systemanalyser). Intresset för sifframässiga beräkningar av samband mellan en viss myndighets resursinsatser och effekterna av dess verksamhet har även av detta skäl efter hand fått en mindre framträdande plats vid vidareutvecklingen av PBUs tankegångar i teori och praktisk tillämpning. Direkt prestationsmätning o d förutsätts kunna användas framför allt i välaggränsade beslutssituationer som avser relativt låg produktionsnivå.

Mål/medel synsättet har emellertid ett betydande värde i planerings- och budgetdiskussioner. Struktureringen i mål/medel termer har bl a ofta medfört att tidigare obeaktade mål- och policyfrågor och viktiga förutsättningar för ökad effektivitet har förts in i debatten och att myndigheterna har stimulerats att diskutera nya alternativa sätt att genomföra verksamheten.

PBU föreslog att planeringen på fem års sikt skulle uttryckas i konkreta handlingsplaner för verksamheten. Erfarenheterna visar emellertid av verksamhetsplaneringen inte bör vara bindande i större omfattning än vad som är meningsfullt med tanke på verksamhetens karaktär och beroende av flexibilitet.

Idag kan, som den föregående framställningen antytt, konstateras att det inom ramen för PBUs grundsyn har ägt rum starkare eller svagare glidningar i betoningen av de olika synsätt och metoder som utredningen fört fram. Någon enhetlig bild finns inte. Myndigheterna har kommit olika långt i sin utveckling av ekonomiadministrationen, och skilda värderingar, verksamhetsbetingelser och praktiska erfarenheter gör också att bilden av statsförvaltningen blir splittrad.

1.1.4 Statens ekonomiadministrativa system — SEA

Parallellt med försöksverksamheten med PB har RRV sedan 1967 bedrivit ett utvecklingsarbete med syftet att bidra till en allmän höjning av den ekonomiadministrativa nivån i statsförvaltningen. RRV har sammanfattat resultaten av detta arbete i SEA — Statens

Ekonomi-Administrativa system. Idéerna i SEA har i stor utsträckning hämtats från PBU och bygger delvis på erfarenheter från försöksverksamheten. Genom att tankegångarna i SEA efter hand har kommit att återspeglas i petitaanvisningarna och generellt förts ut av RRV har de påverkat ekonomiadministrationens utveckling inom hela statsförvaltningen.

Utvecklingen av SEA vid en myndighet sker på myndighetens eget initiativ. Statsmakternas fastställande av programindelningen och övergång till ändamålsinriktade anslag kan ske när myndighetens ekonomiadministrativa system nått en utvecklingsnivå som gör övergången meningsfull.

RRV har lanserat SEA som en benämning på ett synsätt som söker sammanfatta vad som kan anses vara "god ekonomiadministration i staten". I SEA poängteras de samband och beroenden som råder mellan de ekonomiadministrativa aktiviteterna. Delar av SEA är

- ☐ planering och budgetering
- ☐ redovisning och resultatanalys
- ☐ revision samt
- ☐ utveckling och utbildning i anslutning till dessa.

Inom ramen för SEA har utformats metoder och rutiner för planering och uppföljning (t ex verksamhetsplanering och kostnadsredovisning). Det konkreta innehållet i SEA är inte fastställt en gång för alla utan utvecklas ständigt under påverkan av nya erfarenheter, administrativ forskning och utveckling samt förändrade värderingar. Systemet utgår från dagens värderingar och behov och kan ses som ett sätt att i svensk statsförvaltning praktiskt tillämpa de delar av PB-modellen som har utkristalliserats genom bl a försöksverksamheten.

En effektiv myndighet kännetecknas enligt nuvarande synsätt av att den når målen för verksamheten under god hushållning med resurserna och att den genomför produktionen på sådant sätt att personalens behov av god arbetsmiljö, arbetstillfredsställelse och personlig utveckling tillgodoses. Personalmålen integreras således med myndighetens produktionsmål.

Myndigheten kan främja effektivitet i arbetet genom att ha bl a

- ☐ en grundad uppfattning om statsmakternas intentioner i fråga om mål och förväntade effekter av den egna verksamheten
- ☐ kunskap om förändringar i yttre och inre miljö
- ☐ god styrning och samordning av resurserna mot uppfyllande av målen
- ☐ handlingsberedskap
- ☐ flexibilitet i arbetsorganisationen.

Man kan tolka 2 § allmänna verkstadsstadgan så att en effektiv myndighet kännetecknas av att den är aktiv och på eget initiativ vidtar eller föreslår förändringar i verksamhetens mål och arbetsorganisation när den bedömer det nödvändigt.

SEA och dess innebörd förs fram bl a i "INFO-ES", den informationsinsats, som statskontoret, RRV, statens personalnämnd och statens personalutbildningsnämnd gemensamt genomför f n. En närmare presentation av SEA finns i ES-myndigheternas nyligen utgivna gemensamma publikation "Effektiv statsförvaltning" (Liberförlag 1975).

2 Försöksverksamheten

PB kan ses som en modell för offentlig ekonomiadministration. Modellen har internationellt tilldragit sig starkt positivt intresse men har också ifrågasatts. Den svenska statsförvaltningens unika uppbyggnad gör jämförelser med utländska erfarenheter haltande. Så har t ex PBU gett tonvikt åt nyttan av PB som ett administrativt system på myndighetsnivå och införandet här har börjat "nedifrån" genom försöksverksamhet vid myndigheterna till skillnad mot vad som i regel varit fallet utomlands.

PBU startade en begränsad försöksverksamhet för att pröva sina idéer i olika förvaltningsmiljöer. Försöksverksamheten har därefter fortsatt och utvidgats och omfattar idag ett trettiotal myndigheter inom den civila statsförvaltningen (jfr bil 2).

Omkring 1/4 av försöksmyndigheterna har till stor del uppdragsverksamhet som finansieras genom avgifter. Inom ramen för försöksverksamheten har dessa myndigheter tillämpat den sk uppdragsmodellen (mer därom i delrapport 4, bilaga 6).

I samband med att försöksverksamheten vidgades år 1968 organiserades sk ledningsgrupper vid de olika fackdepartementen och särskilda arbetsgrupper vid försöksmyndigheterna. En samordnad utrednings- och utbildningsinsats ägde rum i finansdepartementets regi och med insatser av RRV och statskontoret huvudsakligen under år 1968.

Ledningsansvaret för försöksverksamheten decentraliserades år 1969 till resp fackdepartement. Varje myndighet har hela tiden själv haft det formella ansvaret för sin försöksverksamhet.

Försöksverksamheten har i första hand syftat till att fördjupa erfarenheterna av de nya ekonomiadministrativa idéerna och utvecklade detaljerade och konkreta system *som ledningsinstrument på myndighetsnivå*. Frågan om PB på statsmaktsnivå hänsköts i huvudsak till 1969 års budgetutredning (jfr SOU 1973: 43).

Programindelningen för en myndighets verksamhetsområde skulle beakta även statsmakternas informationsbehov. Försöksverksamheten skulle bli en innebära en övergång från utgiftsslagsinriktade till ändamålsinriktade programanslag.

Försöksverksamheten har, utöver att ge konkreta erfarenheter, stimulerat debatt och utvecklingsarbete såväl beträffande statsförvaltningens ekonomiadministration i stort som för dess olika sektorer och myndigheter. Försöksverksamheten har varit en nödvändig grund för detta utvecklingsarbete.

Viktiga förslag från PBU har redan på bred bas omsatts i praktiken. Exempel är förbättringar av kostnadsinformationen genom redovisning av lönekostnadspålägg och lokalkostnader. System S, redovisningssystemet för statsförvaltningen, införs successivt och omfattar numera huvuddelen av statsmyndigheterna. Anslagstekniska omläggningar har genomförts och de allmänna petitaanvisningarna tillförs successivt moment som inom ramen för SEA motsvarar vad som fördes fram av PBU och har vidareutvecklats genom försöksverksamheten. Som förut antytts har skillnaderna mellan myndigheterna inom och utom försöksverksamheten härigenom utjämnats, vilket röjer väg för en mera allmän höjning av den ekonomiadministrativa nivån i statsförvaltningen.

3 RRVs utvärderingar av programbudgetering i statsförvaltningen

RRV har under perioden 1971—74 genomfört flera undersökningar av försöksverksamheten med programbudgetering i statsförvaltningen.

3.1 År 1971

Den första delrapporten, som avlämnades 1971, avsåg tre av myndigheterna inom försöksverksamheten. Undersökningen genomfördes främst som intervjuer av ekonomiadministrativ personal och högre chefer. Av undersökningen framgick att de tillfrågade befattningshavarna genomgående hade positiva erfarenheter av de förändringar som PB inneburit för resp myndighet. Anslag i programtermer uppfattades som en välkommen reform.

Anslagsframställningarna var nu också mer genomarbetade. Budgetdialogen med statsmakterna ansågs ha förbättrats — till detta bidrog ett förlängt planeringsperspektiv och presentation av verksamhetsresultat i termer av prestationer. Mer systematisk ekonomisk information hade underlättat ansvarsfördelningen och förstärkt kostnadsmedvetandet och ansvaret för produktionsmålen.

Delegering av ekonomiska befogenheter hade emellertid begränsats till högre befattningsnivåer. Viss tveksamhet uttalades om PB medförde "ökad frihet" för myndigheterna — i vissa avseenden ansågs PB snarare kunna medföra ökad centralstyrning.

3.2 År 1972

RRVs andra utvärdering genomfördes 1972. Huvudfrågan var om PB vid de undersökta myndigheterna tillämpades enligt den grundmodell som skisserats av PBU. Man ville också undersöka om förväntningarna på PB infriats. Undersökningen bestod av olika moment, bl a en attitydundersökning bland högre chefer vid sju försöksmyndigheter, en jämförelse mellan polisdistrikt inom och utom ramen för försöksverksamheten, behandlingen av "pri O" vid myndigheter inom och utom ramen för försöksverksamheten, en undersökning av målformulering, planering och programbudgetering vid tre myndigheter, en studie av förekommande programindelningar m m.

Liksom i den föregående undersökningen kunde en allmän positiv inställning till PB konstateras, framför allt beträffande utformning av anslag samt ökad medvetenhet om och diskussion av verksamheten. Denna gång aktualiserades dock fler problem rörande tillämpningen. Det framkom t ex att någon ökad målstyrning eller någon mera markerad rollfördelning mellan olika organisatoriska nivåer inte kunde noteras. Brister uppmärksammades beträffande informationen om resultaten från de olika programmen. Särskilt prestationsbegreppet hade visat sig svårt att använda på ett meningsfullt sätt.

Samtidigt som behov av utvecklingsarbete och av bredare information konstaterades, kunde emellertid en fortsatt gynnsam utveckling på det ekonomiadministrativa området iakttas inom försöksverksamheten. En mera fullgången tillämpning av PB fick emellertid ses som en process på lång sikt.

3.3 År 1973

Den tredje delrapporten, som avlämnades 1973, grundades på mera djupgående studier vid tre myndigheter inom försöksverksamheten. Resultatet från undersökningen befäste i allt väsentligt de tidigare gjorda iakttagelserna.

Svårigheterna att göra klara målformuleringar samt beskriva prestationer och effekter av verksamheten kvarstod.

Kostnadsinformationen hade utvecklats, men möjligheterna att göra en koppling mellan kostnader och verksamhetsresultat visade sig vara begränsade.

Långsiktigare planering hade inte utvecklats nämnvärt, även om måldiskussioner hade ökat i samband med budgetprocessen.

De konstaterade svårigheterna antogs ha samband även med sättet att introducera och förankra PB vid myndigheterna. Insatser i dessa avseenden hade varit förhållandevis små — ofta hade ett fåtal personer vid en ekonomiadministrativ enhet haft hela ansvaret för både systemutveckling och utbildning och information.

3.4 År 1974

Den fjärde utvärderingen av PB genomfördes under 1974. Undersökningen är den mest omfattande hittills. Tjänstemännens erfarenheter av och inställning till PB har studerats genom en enkätundersökning riktad till all personal i de fyra högsta befattningsnivåerna vid försöksmyndigheterna. De olika frågeavsnitten berör program och mål, planering, samordning, resultatinformation, delegering m m.

Samtidigt har en genomgång gjorts av samma myndigheters dokument kring ekonomiadministrationen (petita, verksamhetsplaner och -berättelser, planeringsanvisningar m m).

Vad gäller erfarenheter av och inställning till PB skiftar resultaten starkt myndigheterna emellan. Bakgrunden till variationerna framgår inte klart av undersökningen, men det finns idikationer på att befattningshavarnas inställning och erfarenheter påverkas av introduktionsinsatser, utbildning och information, verksledningens engagemang och stöd vid genomförandet och verksamhetsförhållandena vid myndigheten.

Undersökningen som helhet kan sägas bekräfta tidigare resultat. Inställningen till PB är totalt sett positiv. Majoriteten uttalar sig t ex för att PB bör införas mer allmänt i statsförvaltningen. Överhuvudtaget anser man att PB ger bättre förutsättningar för måldiskussioner, planering och uppföljning, understödjer ekonomiadministrativ utveckling, förbättrar möjlighet till målstyrning och delegering av ekonomiska befogenheter. Petita i programtermer anses också vara ett gott underlag för medelstilldelning, framför allt p g a möjligheten till friare val mellan olika resursslag.

När det gäller erfarenheterna kan det emellertid konstateras, att myndigheterna inte alltid uppnått resultat som motsvarar ambitionerna.

Även om aktiviteter som måldiskussion, planering och uppföljning till viss del stimulerats, återstår svårigheter. Särskilt gäller det möjligheten att beskriva verksamhetens resultat, d v s prestationer och effekter. Här visar också undersökningen på starka önskemål om vidareutveckling, utbildning och information.

Kostnadsredovisningen är i regel väl utvecklad och man är också

förhållandevis nöjd med tillämpningen. Problem finns dock beträffande aktualitet, läsbarhet och detaljeringsgrad.

I övrigt framgår av enkätundersökningen, att budgetdialogen inte i väsentlig mån förändrats efter övergången till PB. Delegering av ekonomiska befogenheter inom myndigheterna har heller inte genomförts i någon större utsträckning.

Enkätmaterialen innehåller slutligen en mängd kommentarer med synpunkter på tillämpning och utveckling av PB.

På en del håll uttalas varningar för att det administrativa merarbetet med t ex planering och redovisning skulle kunna överstiga nyttan av insatserna. Samtidigt som PB i regel anses ge större möjligheter att agera inom givna ramar uttalas på andra håll farhågor för att systemet i vissa avseenden kan motverka flexibilitet.

En del av kommentarerna gäller introduktionen av systemet. Här efterlyses främst utbildning och information på bred bas. Även större stöd från centrala instanser för introduktionsinsatserna önskas.

Kritik har från några håll rests mot PB-modellens, -introduktionens och även mot -utvärderingsåtgärdernas generaliserande angreppssätt. Större hänsynstagande till speciella verksamhetsbetingelser efterlyses. Från flera håll påtalas bristande gensvar, uppföljning och intresse från centrala instanser.

Studierna av dokument visar också på att PBs grundidéer inte slagit igenom i alla delar. Målformuleringar är ofta allmänt hållna och redovisar sällan tillstånd eller förändringar som skall uppnås. Resultatinformation, t ex prestationer eller effekter, har ej heller förändrats. Ibland redovisas ganska detaljerad verksamhetsstatistik, men någon totalbild över myndighetens resultat kan sällan erhållas ur dokumenten. Koppling mellan verksamhetsresultat och kostnader förekommer knappast. Petita i programtermer skiljer sig inte väsentligt från petita från myndigheter med konventionella anslag.

4 RRVs slutsatser mot bakgrund av erfarenheter och utvärdering av försöksverksamheten

Som tidigare nämnts har utvecklingen inom det ekonomiadministrativa området fortgått under den tid som försöksverksamheten omfattar. RRV har inom ramen för sitt utvecklingsarbete med SEA, t ex från genomförandet av system S, förvaltningsrevision och från utbildningsinsatser avseende verksamhetsplanering som verket bedriver samlat olika erfarenheter om myndigheternas ekonomiadministration.

Dessa erfarenheter kompletterar bilden från utvärderingarna av PB. Det är därför naturligt att de slutsatser och förslag som presenteras i det följande utgår från RRVs samlade erfarenheter på det ekonomiadministrativa området. Det innebär t ex att inte enbart PB-begreppet, som det från början presenterades, kommer att ligga till grund för bedömningar om önskad ekonomiadministrativ utveckling. RRVs bedömningar kommer i stället att utgå från SEAs vidare ram. Större vikt än i PB-modellen kommer därvid att läggas vid personaladministrativa aspekter och de olika ekonomiadministrativa processerna, t ex måldiskussioner, planering och uppföljning av verksamheten, som är förutsättningar för en fungerande administration vid myndighet.

Utvärderingsresultaten kommer därför i det följande att kommenteras i detta vidare perspektiv.

4.1 Kommentarer till utvärderingsresultaten

RRV har i olika sammanhang konstaterat att en betydande ekonomiadministrativ upprustning pågår i den statliga förvaltningen. Myndigheternas positiva intresse och ambitioner framgår av utvärderingen men också av en stark efterfrågan på metodutveckling och utbildning.

Utvecklingen har emellertid varit ojämn på olika områden inom ekonomiadministrationen. Metoder för redovisning av verksamhetsresultat har sålunda utvecklats vida mer än redovisningen av kostnader. Om planerings- och budgeteringsdelarna i SEA är svagare än uppföljningen, bl a kostnadsredovisningen, kan lätt en obalans i det ekonomiadministrativa systemet uppstå. Redovisningen kan komma att uppfattas som intresselös, särskilt om ingen meningsfull uppföljning kan göras.

Utförlig information om verksamhetsresultaten har betraktats som en utgångspunkt för bl a målstyrning och en klarare rollfördelning. De utförda undersökningarna tyder emellertid på att bedömningen av verksamhetsresultaten i allt väsentligt sker som tidigare, d v s främst på intuitiva grunder. Det förekommer visserligen att bedömningen är belyst med verksamhetsstatistik (prestationsredovisning), men verksamhetsresultaten utgör snarast underförstådda faktorer som följs upp i samband med den mera fullständiga redovisningen av kostnaderna. Måldiskussionerna har ökat och torde ge möjlighet till ett sådant informellt utnyttjande av kostnadsinformation. Att man anser resultatinformationen ofullständig framgår i PB-utvärderingen av en önskan om höjd ambitionsnivå och ytterligare information.

De största utvecklingsinsatserna har gjorts i fråga om kostnadsredovisningen. Här har man också kommit förhållandevis långt.

Erfarenheterna av den utbyggda kostnadsredovisningen och ekonomiska rapporteringen genom system S är i allmänhet goda. Särskilt gäller detta i de fall där kostnadsredovisning och verksamhetsstatistik aktivt följs upp genom regelbundna diskussioner med över- och underordnade. Dessa diskussioner kan ses som en kontinuerlig inlärningsprocess, som bidrar till att utveckla och förbättra resultatuppföljningen och undvika att formerna stelnar.

Att få detaljerad kännedom om verksamhetsgrenarnas och ansvarsområdenas kostnader är en klar fördel framför att endast ha tillgång till information om de olika resursslag som utnyttjats, vilket är fallet i det konventionella anslagssystemet. Kostnadsinformationen har därför en viktig uppgift att fylla för dem som har ansvar för produktionen och eftersträvar verksamhetsöverblick. Kostnadsinformation gör det möjligt att fortgående göra rimlighetsbedömningar och att informellt pröva alternativ, bl a i måldiskussioner mellan befattningshavarna inom myndigheterna.

Planeringsaktiviteterna i 5—6-årsperspektivet synes i många fall inte ha stimulerats nämnvärt. Intentionerna att på bred front förlänga planeringsperspektivet har inte förverkligats i tillfredsställande omfattning, även om det inom enskilda myndigheter skett en klar förbättring. Däremot har intentionerna att väsentligt bredda personaldeltagandet i planeringsprocessen realiserats i större omfattning.

I viss mån tecknar enkätundersökningen och dokumentbedömningen i 1974 års utvärdering olika bilder av försöksverksamhetens resultat. Dokumentbedömningen ger en i vissa avseenden mindre positiv bild än enkätundersökningen.

Prestations- och kostnadsbeskrivningar, målformuleringar och effektbeskrivningar är några led i SEA. Förutom dessa beskrivningar består ekonomiadministrationen av processer vid myndigheterna som inte i alla delar dokumenterats i text anslagsframställning eller verksamhetsplan. Av dokumenten kan man således inte utläsa alla effekter som försöksverksamheten och annan ekonomiadministrativ utveckling avkastar.

Sådana resultat av försöksverksamheten som förändrade attityder och sätt att fatta beslut är självfallet lika viktiga som den formella dokumenteringen. En planering och uppföljning av verksamhetens resultat kan förekomma i form av utökade måldiskussioner utan att myndigheten har ansett sig böra skriftligt ange målen i formella dokument. Enkäten har, till skillnad från dokumentgenomgången, kunnat fånga in sådana "mjuka" resultat. RRV har i Handledning i verksamhetsplanering (HVS) och andra skrifter påpekat vikten av att organisationens medlemmar genom planeringsdiskussioner skaffar sig gemensamma referensramar. Därigenom underlättas samordning av verksamheten.

Möjligheterna att nå framgång i det ekonomiadministrativa utvecklingsarbetet vid en myndighet synes vara beroende av bl a följande samverkande faktorer

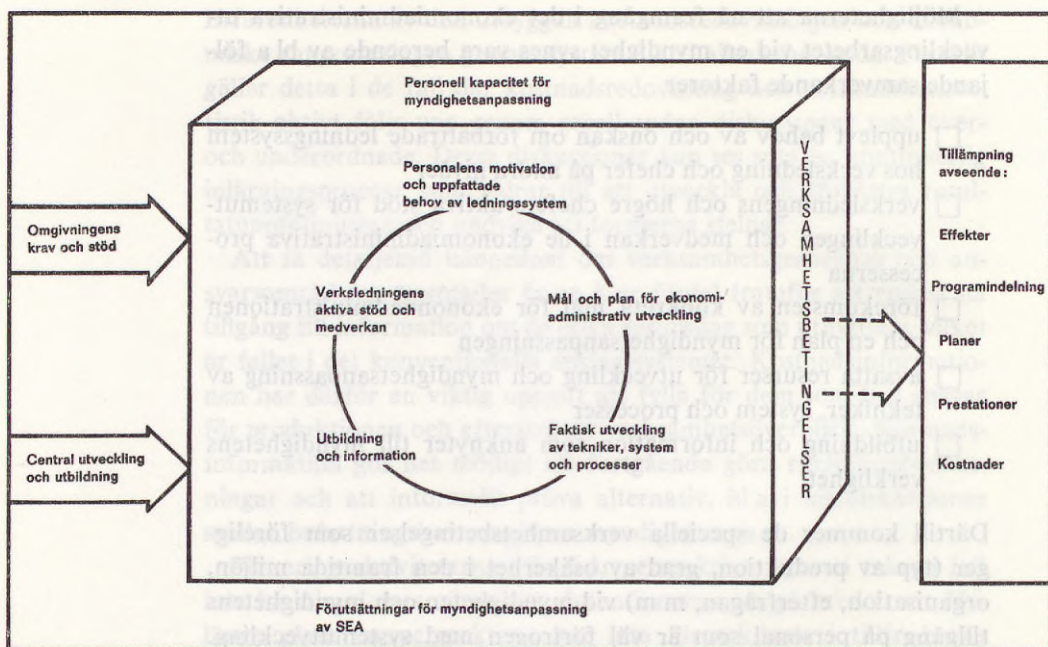
- ☐ upplevt behov av och önskan om förbättrade ledningssystem hos verksledning och chefer på andra nivåer
- ☐ verksledningens och högre chefers aktiva stöd för systemutvecklingen och medverkan i de ekonomiadministrativa processerna
- ☐ förekomsten av konkreta mål för ekonomiadministrationen och en plan för myndighetsanpassningen
- ☐ avsatta resurser för utveckling och myndighetsanpassning av tekniker, system och processer
- ☐ utbildning och information som anknyter till myndighetens verklighet.

Därtill kommer de speciella verksamhetsbetingelser som föreligger (typ av produktion, grad av osäkerhet i den framtida miljön, organisation, efterfrågan, m m) vid myndigheten och myndighetens tillgång på personal som är väl förtrogen med systemutveckling. Framgången i arbetet med att utveckla ekonomiadministrationen synes också vara beroende av engagemang och centrala insatser i form av utveckling och utbildning från t ex RRV, personalutbildningsnämnden, statskontoret, personalnämnden samt fackdepartementens stöd till och krav på myndigheterna.

Alla dessa faktorer samspelar och stöder varandra i ett komplicerat mönster. Mycket förenklat skulle sammanhanget kunna illustreras som i nedanstående figur. De stora skillnaderna som finns i fråga om hur långt olika myndigheter har kommit i sin ekonomiadministrativa utveckling kan sannolikt härledas till skillnader i förhållandena mellan inslagen i detta mönster. Detta visar också på svårigheten att finna enkla svar på frågan varför en myndighet har kommit längre i den ekonomiadministrativa utvecklingen än en annan myndighet.

Några av de faktorer som bilden illustrerar kan behöva kommenteras. Myndigheterna i statsförvaltningen hade inom försöksverksamhetens ram inte tillgång till centralt utvecklade metoder och utbildning i alla delar av det statliga ekonomiadministrativa systemet.

Planeringsaspekterna behandlades t ex i seminarier inom försöksverksamheten under 1968—1969 men det dröjde till 1973 innan RRV delvis på basen av erfarenheter från försöksverksamheten publicerade en skrift om planering (HVS). Om mål och prestationer har inga skrifter ännu framkommit. Utvecklingsarbete på områden som målformulering, metoder för programindelning, prestationsbeskrivning och budgetering pågår emellertid.



Man kan nog anse att idéerna i PB genom utveckling av SEA har anpassats till dagens krav. De har accepterats i vida kretsar. På chefsnivån har man en önskan om och efterfrågan på utveckling av de nya ekonomiadministrativa systemen och metoderna.

När det gäller den personella kapaciteten för myndighetsanpassning, kan man finna att de myndigheter, som synes ha haft tillgång till personal som kunnat engageras i systemutveckling, bäst har kunnat myndighetsanpassa PBU, RRVs skrifter, kursmaterial och systemlösningar i system S och därför har de mest avancerade SEAtillämpningarna. Vissa myndigheter har påbörjat ett utvecklingsarbete redan innan försöksverksamheten började. Karakteristiskt för sådana myndigheter är också att verksledningen har givit det ekonomiadministrativa utvecklingsarbetet sitt fulla stöd. Vid sådana myndigheter finns i stor utsträckning dokumenterade mål och prestationsbeskrivningar, planer, kostnadsredovisning m m av förhållandevis god kvalitet.

Vid andra myndigheter med mindre personell kapacitet har man endast kommit igång med den kostnadsredovisning som fanns utvecklad redan i försöksverksamhetens inledningsfas. Även här har ekonomiadministrativt aktiva myndigheter kunnat uppvisa avancerade dellösningar. Stora svårigheter har dock förelegat att införa välutvecklade redovisningssystem, om dessa inte har fått motsvarighet i planering och budgetering.

Slutligen finns en stor grupp av myndigheter som inte haft stöd

för eller kapacitet till att anpassa det basmaterial som fanns tillgängligt vid försöksverksamhetens början. Från dessa myndigheter redovisas ändå i stort sett en övervägande positiv attityd och en efterfrågan på ekonomiadministrativa ledningsverktyg.

Utbildning och information har varit en viktig del av införandet. Enkätundersökningen innehåller synpunkter på hur utbildningen bör skötas i det fortsatta arbetet med att förbättra den statliga ekonomiadministrativa processen. Särskilt rekommenderas utbildning och information som är enkel, riktad till en bred målgrupp och anknuten till myndighetens tillämpning av systemet. Man önskar också ett starkare engagemang från centrala instanser, framför allt fackdepartement och RRV, även om myndigheten själv alltid bär ansvaret för sin tillämpning av systemet. En pådrivande och stödjande insats från centralt håll kan emellertid samordna en större systemförändring och därmed bättre ta till vara vunna erfarenheter.

Det torde vara oundvikligt att det tar lång tid att införa ett nytt administrativt system. Organisationens medlemmar får ofta tillägna sig nya tänkesätt och i viss mån även nya sätt att fatta beslut.

4.2 RRVs slutsatser

Under en 10-årsperiod har bedrivits utredning och försöksverksamhet med nya ekonomiadministrativa idéer och metoder. Såväl motiv, värderingar som behov har förändrats under denna period. RRV har i SEA konkretiserat ett system för ekonomiadministration i statliga myndigheter. Systemet bygger på den grundsyn som redovisades av PBU och har anpassats till dagens värderingar och kunskap. I detta system tas givetvis hänsyn till statsmakternas informationskrav.

Vid utvärderingen av försöksverksamheten med PB har — med vissa förbehåll — ett klart förord kunnat registreras för denna grundsyn som bärande princip i den fortsatta ekonomiadministrativa utvecklingen i statsförvaltningen.

Försöksverksamheten har varit ett nödvändigt prov på idéernas tillämplighet under skiftande verksamhetsbetingelser. Ett nytt system har alltid sina brister. Även om grundidéerna visat sig vara bärkraftiga bör de vidare tillämpningarna i många avseenden förbättras.

Utgångsläget för försöksverksamheten var i fråga om bassystem m m många gånger bristfälligt. Alltför stora svårigheter mötte därför många försöksmyndigheter. Att anpassa det teoretiska materialet till den faktiska situationen blev för vissa myndigheter oöverkomligt svårt inte minst p g a brist på personella resurser för systemutveckling. Inom många försöksmyndigheter har emellertid ett framgångsrikt pionjärarbete utförts. Från detta har inspiration

och kunskap kunnat hämtas för ett vidare utvecklingsarbete.

En förutsättning för att på förhållandevis kort tid uppnå betydande systemförbättringar är att förutnämnda stödjande faktorer (se figur s 18) finns för handen i tillfredsställande omfattning. Dessa förutsättningar föreligger oftast inte samtidigt. En ekonomisk-administrativ förändring i mera fullständig mening bör vidare ses som en process på lång sikt.

Även informella resultat (t ex vad avser den myndighetsinterna budgetprocessen, måldiskussioner, beslutsdelegering) måste inräknas bland de värdefulla effekterna av försöksverksamheten.

Ett myndighetsvis välutvecklat ekonomisk-administrativt system förbättrar väsentligt förutsättningarna för att lämna information om verksamheten till regering och riksdag.

Varje systemlösning bygger på vissa grundläggande värderingar och idéer. En grundsyn i SEA är t ex målstyrning och brett personaldeltagande i planering och uppföljning. För att man på myndigheterna skall få en fungerande ekonomisk-administration krävs alltså att denna grundsyn redovisas och klargörs, så att den förankras hos befattningshavare på alla nivåer.

Det gäller att i möjligaste mån genom förbättring av metoderna samt information och utbildning undanröja orsakerna till de negativa attityder som på vissa håll eller i vissa avseenden finns till de moderna ekonomisk-administrativa tankegångarna. Även genom anpassning till olika myndigheters behov kan man åstadkomma en bättre förankring och tillämpning av synsätten där de ännu inte godtagits. Vissa av de frågor som tjänstemännen inom försöksverksamheten inte ansett tillräckligt beaktade betonas nu kraftigare inom SEA, t ex personalmässiga aspekter.

Det förefaller uppenbart — här stöder RRVs samtliga undersökningar varandra — att verksamhetsresultat hittills inte särskilt väl kunnat redovisas med hjälp av begreppen mål och målpuppfyllelse, prestationer och effekter så som dessa begrepp definierades vid försöksverksamhetens början. Behovet att utveckla bl a resultatinformation och planering för att åstadkomma mjukare och mera anpassbara instrument kvarstår också inom SEA.

Konkretiseringen och dokumenteringen av planeringsprocessens resultat måste sannolikt drivas längre. Man kan inte bortse från att den statliga budgetprocessens utformning, offentlighetsprincipen, kontrollaspekter m m ställer stora krav på formella dokument för statsmakternas information. Vissa enhetlighets- och kvalitetskrav måste därför ställas på såväl planering och redovisning som resultatanalys. Information om resursåtgång måste mera systematiskt föras samman med information om verksamhetsresultat.

Grunderna för programindelning bör närmare analyseras mot bakgrund av erfarenheterna. Här kan man urskilja dels vissa behov

av enhetlighet i kontakterna med statsmakterna, dels frågan om vilken programindelning som är mest lämplig för den interna styrningen inom myndigheterna med hänsyn till organisation, ansvarsförhållanden m m.

Programindelningarna är ofta uttryckta i funktions- eller organisationstermer. Programmen har under några år bildat stommen i myndigheternas dialog med statsmakterna. Nu finns erfarenheter och information som kan läggas till grund för en myndighetsvis prövning av programindelningen. Vid behov bör problem i förhållandet mellan programindelning och organisatorisk indelning vidare utredas.

Uppdragsmodellen har prövats som ett särskilt inslag i försöksverksamheten. I stort sett har modellen utfallit väl. Den bör dock tillämpas med viss restriktivitet. Visst utvecklingsarbete återstår (jfr sammanfattningen i bil 6, delrapport 4).

Inställningen till dagens ekonomiadministrativa idéer och metoder har konstaterats stå i samband med kunskaperna härom och kunskaperna i sin tur med utbildningsinsatsen vid resp myndighet. Det måste övervägas hur synsätten skall kunna förankras bättre vid en bredare introduktion.

Den moderna ekonomiadministrationen, där personaladministrativa mål och personalinflytande m m ingår som en integrerande del, förefaller ligga i linje med strävandena på det förvaltningsdemokratiska fältet inom den pågående försöksverksamheten under ledning av delegationen för förvaltningsdemokrati (DEFF).

Olika alternativ för den fortsatta utvecklingen och införandet av SEA i statsförvaltningen är tänkbara. Efter erforderligt utvecklingsarbete på den centrala planet kan man välja antingen en kraftfull sammanhållen insats för att få synsätt och metoder omsatta inom en relativt kort tidsrymd (5—6 år) eller en successiv utvecklingsstrategi som sträcker sig betydligt längre över tiden.

RRVs bedömning är att planering och uppföljning behöver rustas upp samtidigt inom en myndighet för att ekonomiadministrationen skall bli slagkraftig. Ett tredje alternativ skulle kunna vara att RRV utarbetar minimikrav i fråga om planering, resultatinformation etc, och att man låter de efter hand upplevda behoven hos myndigheterna, i förening med en lämplig grad av "tryck" från de centrala instanserna, styra den fortsatta upprustningen av myndigheternas ekonomiadministration.

En kombination av en successiv utveckling och en normerande och stödjande insats från departement och RRV, statskontoret m fl är sannolikt effektivast och är genomförbar med en rimlig resursinsats. RRVs förslag bygger på denna ansats.

Det material RRV har fått genom sina utvärderingsåtgärder utgör en värdefull grund för fördjupningar inom det fortsatta utvecklingsarbetet.

4.3 RRVs förslag

Sammanfattningsvis föreslår RRV följande

- ☐ Försöksverksamheten bör övergå i ett fortsatt arbete att allmänt förbättra ekonomiadministrationen i statsförvaltningen. Detta bör ske inom ramen för en successiv myndighetsanpassad satsning på utveckling och tillämpning av SEA. Varje myndighet bör planera och avsätta resurser för anpassning av SEA till sina särskilda förhållanden.
- ☐ Efter hand som resp myndighet utvecklar sitt ekonomiadministrativa system kan programindelning av verksamheten fastställas av statsmakterna. Ändamålsinriktade anslag kan knytas till programindelningen. Därigenom uppnås vinsterna av en utökad resursvalmöjlighet för myndigheterna.
- ☐ Petitaanvisningarna bör ses över. Dels bör de ge bättre ledning till myndigheterna för att lämna den nödvändiga informationen till regeringen, dels bör de utformas så att en anpassning efter speciella verksamhetsbetingelser på olika myndigheter kan åstadkommas. Utöver de allmänna petitaanvisningarna bör i vissa fall särskilda petitaanvisningar utformas som instrument för regeringens styrning.
- ☐ Inom ramen för utvecklingen av SEA bör särskilt begrepp och metoder i fråga om beskrivning av verksamhetsresultat samt grunderna för programindelningen ses över.
- ☐ Behovet av utbildning och information är stort. RRVs arbete på området bör utgå från att ansvaret för de myndighetsvisa insatserna ligger hos myndigheterna. RRVs uppgift bör vara att stimulera och stödja sådana insatser.

Delrapport 4 över utvärdering av försöksverksamheten har utarbetats av en projektgrupp bestående av byrådirektörerna A Edström, projektledare, H Boman, F Appelgren och aspirant L Hellsvik. Projektgruppens rapport bifogas.

Vid den slutliga handläggningen av detta ärende, i vilket RRVs styrelse har informerats, har närvarit avdelningscheferna Magnander och Sanell, revisionsdirektören Salomon, föredragande, samt byrådirektörerna Edström, Boman och Appelgren.

FINANSDEPARTEMENTET

1.10.1971

Dnr 977

Riksrevisionsverket

Fack

100 26 STOCKHOLM 34

Uppdrag att utvärdera försöksverksamheten rörande programbudgetering.

Kungl Maj:t uppdrar åt riksrevisionsverket att med biträde av berörda myndigheter utvärdera försöksverksamheten rörande programbudgetering. Vid utvärderingen skall beaktas vad som anförs i en härvid fogad, inom finansdepartementet upprättad promemoria. *Avrapportering bör ske successivt. En första delrapport skall inges till finansdepartementet senast den 1 december 1971.*

Bertil Löfberg

Avskrift till

Gunnar Tidner

samtliga statsdepartement

riksåklagaren

rikspolisstyrelsen

kriminalvårdsstyrelsen

domstolsväsendets organisationsnämnd

styrelsen för internationell utveckling

arbetarskyddsstyrelsen

statens bakteriologiska laboratorium

statens vägverk

sjöfartsverket

statskontoret

byggnadsstyrelsen

statistiska centralbyrån

universitetskanslersämbetet

Chalmers tekniska högskola

patent- och registreringsverket

överstyrelsen för ekonomiskt försvar

arbetsmarknadsstyrelsen

lantmäteristyrelsen

rikets allmänna kartverk

Sveriges geologiska undersökning

statens provningsanstalt

statens skeppsprovningsanstalt

styrelsen för teknisk utveckling

Utvärdering av försöksverksamheten rörande programbudgetering

I försöksverksamheten rörande programbudgetering har de första myndigheterna fått sina anslag anvisade i programtermer fr o m budgetåret 1970/71. Då detta budgetår nu avslutats kan en första utvärdering av försöksverksamheten göras och de erfarenheter som hittills vunnits tas till vara.

Med hänsyn till försöksverksamhetens uppläggning kan en utvärdering inte helt klarlägga vilka konsekvenser som övergången till programbudgetering medfört. Detta beror på att det ofta är svårt att fastställa en jämförelsesituation, mot vilken aktuella förhållanden inom en studerad myndighet kan ställas. Jämförelser kan dock göras med tiden före övergången och med förhållanden hos enheter som ännu ej berörts av programbudgetering. Det bör sålunda vara möjligt att få vissa hållpunkter för en bedömning av effekterna av övergången till programbudgetering.

Vid utvärderingen bör bl a följande frågor beaktas.

- Har övergången till programbudgetering inneburit några mera betydande förändringar eller har förändringarna varit av huvudsakligen formell karaktär, enbart berörande presentationssättet?
- Har verksamheten fått bättre möjligheter för styrning och inriktning av verksamheten? Hur har dessa utnyttjats?
- Hur har valmöjligheterna rörande resursslag, teknik och metoder utnyttjats? I vilken utsträckning har personal ersatts med andra produktionsfaktorer och vice versa, uppgifter lagts ut på konsulter, etc?
- Vilka förändringar har kommit till stånd beträffande myndigheternas planering?
- Har budgeteringen grundats på verksamhetsplanering?
- Sker en löpande uppföljning av budgeten?
- I vilken utsträckning förekommer prestationsmått? Vartill används dessa? Har produktivitsjämförelser fått några konsekvenser, t ex övergång till mer effektiva rutiner?
- Vilka åtgärder har myndigheterna vidtagit med anledning av "styrsignaler" via budgeten (i statsverksproposition och regleringsbrev)?
- Har nettoredovisning av uppdragsverksamhet medfört en bättre resurshushållning?
- har ett ökat kostnadsmedvetande hos myndigheternas personal lett till några påtagliga effekter?
- Har en ökad insikt hos personalen om målen för myndighetens olika verksamheter lett till några påtagliga effekter?

— Vilka synpunkter har framkommit när det gäller sättet att genomföra övergången?

Utvärderingen bör i första hand omfatta *statens bakteriologiska laboratorium, patent- och registreringsverket och rikets allmänna kartverk*. Detta bör dock inte hindra att vissa frågeställningar belyses med exempel hämtade från övriga försöksmyndigheter.

2. Kriminalvården (KRIM)	(X)		71/72
3. Riksläkarens (RL)	—		
4. Högsta domstolen (HSD)	—		
5. Högsta domstolen (HSD)	—		
6. SIDA	—		
7. Statens bakteriologiska laboratorium (SBL)	(X)	X	72/71
8. Sjöfartsverket (SJV)	X		72/71
9. Statens väg- och trafikinstitut (VTI)		X	71/72
10. Vägverket (VV)	—		
11. Statistiska (SK)	X		72/71
12. Riksvärdshuset (RSH)	X		72/71
13. Statistiska Centralbyrån (SCB)	X	(X)	72/71
14. Byggnadsstyrelsen (BOS)	—		
15. Chalmers tekniska högskola (CTH)	X		71/72
16. Linköpings högskola (LHO)	(X)		71/72
17. Lantbrukshögskolan (LH)	—		
18. Konsumentverket (KOV)	X	(X)	72/71
19. Överstyrelsen för elnäringsnät (ÖEF)	—		
20. Patent- och registreringsverket (PRV)	X	(X)	72/71
21. Arbetsmarknadsverket (AMV)	X	(X)	72/71
22. Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)	—		
23. Lantbrukshögskolan (LH)	—	X	72/71
24. Rikets allmänna kartverk (RAKV)	X	(X)	72/71
25. Statens provningsanstalt (SP)	(X)	X	72/71
26. Statens skogsprovingsanstalt (SSPA)	—	X	72/71

Försöksverksamhet med programbudgetering¹⁾

	Program- anslag ²⁾	Uppdrags- anslag ²⁾	Fr o m
1. Polisväsendet (RPS)	(X)		1971/72
2. Kriminalvården (KRIM)	(X)		71/72
3. Riksåklagaren (RÅ)	—		
4. Hovrätten över Skåne och Blekinge			
5. Hovrätten över västra Sverige	—		
6. SIDA	—		
7. Statens bakteriologiska laboratorium (SBL)	(X)	X	70/71
8. Sjöfartsverket (Sjöv)	X		70/71
9. Statens väg- och trafikinstitut (VTI)		X	72/73
10. Vägverket (VV)	—		
11. Statskontoret (SK)	X		70/71
12. Riksrevisionsverket (RRV)	X		70/71
13. Statistiska Centralbyrån (SCB)	X	(X)	70/71
14. Byggnadsstyrelsen (KBS)	—		
15. Chalmers tekniska högskola (CTH)	X		71/72
16. Linköpings högskola (LiH)	(X)		73/74
17. Lantbrukshögskolan (LHS)	—		
18. Konsumentverket (KOV)	X	(X)	72/73
19. Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF)	—		
20. Patent- och registreringsverket (PRV)	X	(X)	70/71
21. Arbetsmarknadsverket (AMV)	X	(X)	72/73
22. Arbetarskyddsstyrelsen (KAS)	—		
23. Lantmäteristyrelsen (LMS) ³⁾		X	70/71
24. Rikets allmänna kartverk (RAK) ³⁾	X	(X)	70/71
25. Statens provningsanstalt (SP)	(X)	X	70/71
26. Statens skeppsprovning- anstalt (SSPA)		X	70/71

27. Styrelsen för teknisk utveckling (STU)	X	(X)	70/71
28. Statens institut för företagsutveckling (SIFU) ⁴⁾	(X)	X	72/73
29. Statens geologiska undersökning (SGU)	—		

1) Avser läget enligt statsverkspropositionen 1974

2) (X) avser del av verksamheten

3) Fr o m 1973/74 lantmäteriverket (LMV)

4) Fr o m 1973/74 del av industriverket

70/71	X	(X)	7. Statens bakteriologiska laboratorium (SBL)
70/71	X		8. Sjöfartsverket (Sjöv)
72/73	X		9. Statens väg- och trafikinstitut (VTI)
70/71		X	10. Värmdö (VV)
70/71		X	11. Statkontoret (SK)
70/71		X	12. Rikskontrollverket (RKV)
70/71	(X)	X	13. Statistiska Centralbyrån (SCB)
71/72		X	14. Byggnadsstyrelsen (BBS)
73/74		(X)	15. Chalmers tekniska högskola (CTH)
72/73	(X)	X	16. Linköpings högskola (LH)
		—	17. Lantbrukshögskolan (LH)
72/73	(X)	X	18. Konsumtionsverket (KOV)
		—	19. Överstyrelsen för ekonomiskt förvar (OEF)
70/71	(X)	X	20. Patent- och registreringsverket (PRV)
72/73	(X)	X	21. Arbetsmarknadsverket (AMV)
		—	22. Arbetsmarknadsstyrelsen (KAS)
70/71	X		23. Lantmäteristyrelsen (LMS)
70/71	(X)	X	24. Rikets allmänna kartverk (RAK)
70/71	X	(X)	25. Statens provinsanstalt (SP)
70/71	X		26. Statens skogsprovningsanstalt (SSPA)

NYA EKONOMIADMINISTRATIVA ELEMENT

PLANERING

Målstyrning

- mål/medelanalys
- programindelning
- målformulering
- planering och budgetering enligt program

Nya dimensioner i verksamhetsbeskrivningen

- prestationer
- kostnader

Vidgat planeringsperspektiv i tid och rum

- långsiktigare planering
- beaktande av samhällsekonomiska konsekvenser

Alternativplanering

- alternativ i politiskt relevanta termer som bas för rationella beslut
- total- och marginalbedömningar
- friare resursval
- utöknings- och inskränkingsalternativ
- ökad handlingsberedskap genom alternativa planer

Budgetering

- intern budget som del av en 5-årig verksamhetsplan

UPPFÖLJNING

Löpande resultatuppföljning

- prestationsuppföljning
- kostnadsuppföljning
- produktivetsanalyser

Resultatanalys

- effektuppföljning
- effektivitetsanalyser

PLANERINGS- OCH BUDGETARBETET

Delegering av ansvar och befogenheter

- budgetbefogenheter/ansvarsområden
- brett personaldeltagande i planeringen

Ekonomiskt medvetande

- mål- och kostnadsmedvetande
- kalkyleringsbenägenhet
- ökad förändringsberedskap

BUDGETDIALOGEN MELLAN MYNDIGHET OCH STATSMAKT

Program

- resultatinriktad anslagsframställning med effektredivisningar, målformuleringar, kostnads- och prestationsredovisning (i stället för mestadels resursresonemang)
- samhällsekonomiska kostnads- och intäktsanalyser
- muntlig dialog



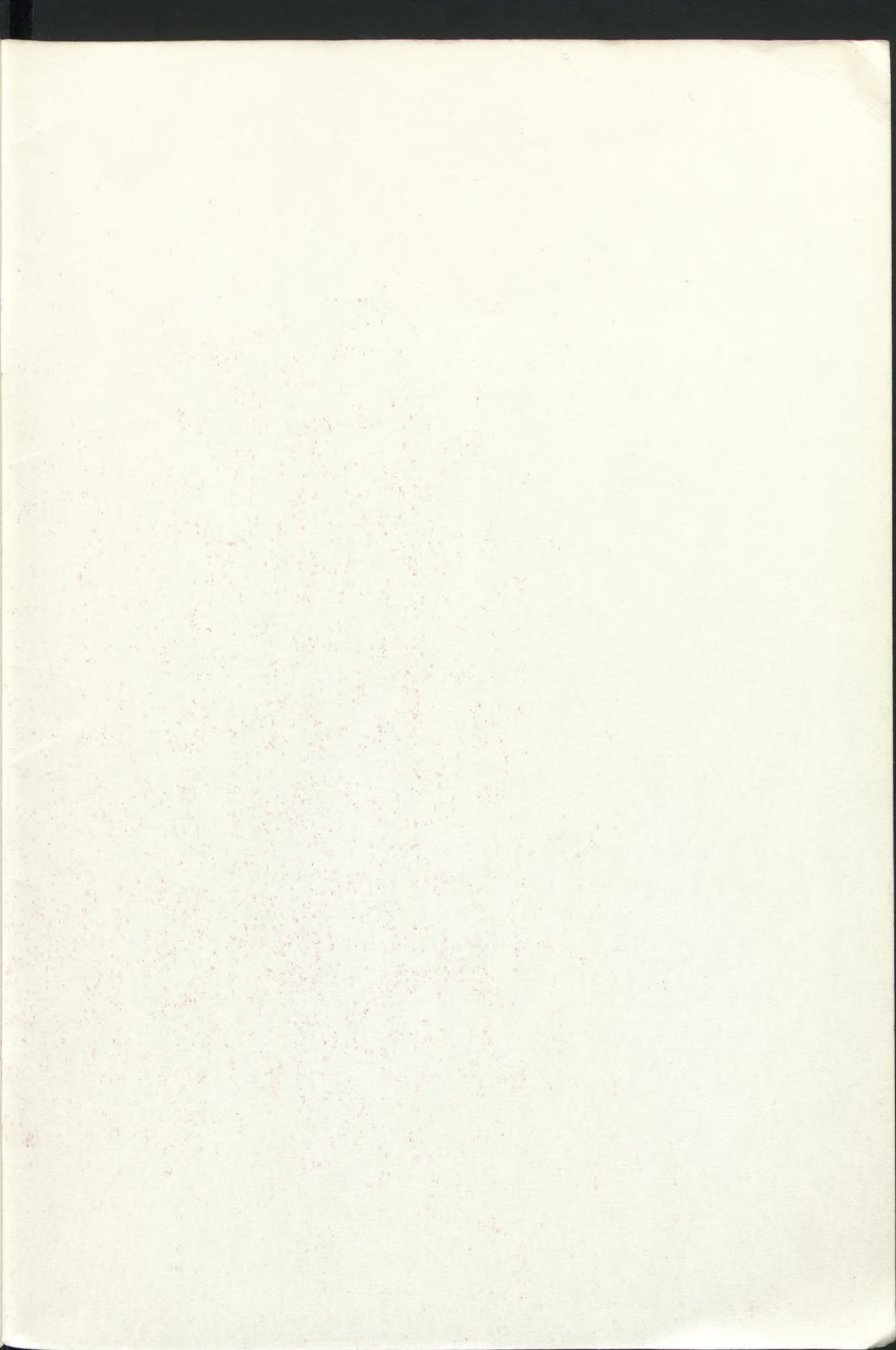
Ekonomiskt medvetande

- mål- och kostnadsmedvetande
- kalkyleringsfärdighet
- ökad förändringsberedskap

BUDGETDIALOGEN MELLAN MYNDIGHET OCH STATSMÅKT

Program

- resultatorienterad anslagsansökan med effektivitetsbedömningar, målformuleringar, kostnads- och prisanslagsskattningar (i stället för mestadels resursanslag)
- samhällekonomiska kostnads- och nyttskattningar
- muntlig dialog





LiberFörlag
Allmänna Förlaget